

INTRAG 2018 – ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL EM 2018

José Gomes Ferreira*

André Silveira*

João Guerra*

David Travassos*

Luísa Schmidt*

**Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*

Resumo

Em 2014, aplicou-se pela primeira vez em Portugal o Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG). Ficaram evidentes os impactos negativos da mudança de ciclo político num período marcado pela crise económica e pelo fim da autonomia das Administrações de Região Hidrográfica. Quatro anos depois, apesar das eleições de 2015, mantém-se a gestão centralizada da água e a distância entre cidadãos e administração pública. Entretanto, a degradação global das águas superficiais tem ganho visibilidade. A desconfiança face às entidades de gestão e planeamento da água decorre da degradação ambiental que coincide com o desinvestimento público e enfraquecimento das estruturas oficiais. O INTRAG PT 2018 retoma a caracterização da informação hídrica, avaliando a sua qualidade, acessibilidade e transparência. Apesar de alguma melhoria, os resultados indicam a prevalência da 'opacidade administrativa' já registada na sua primeira aplicação com: supressão de serviços ou plataformas web regionalizadas, diminuição da informação disponível e falta de envolvimento das comunidades.

Palavras-chave: regiões hidrográficas, governança da água, políticas públicas, transparência, recursos hídricos

1. Introdução

Em 2014, aplicou-se pela primeira vez em Portugal o Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG) (Schmidt et al., 2014), tendo-se evidenciado os impactos da mudança de ciclo político em 2011 no período correspondente ao governo de centro-direita. Esta mudança traduziu-se no desmantelamento das instituições regionais de gestão e planeamento dos recursos hídricos, numa notória diminuição da informação disponível aos cidadãos sobre a qualidade da água, e na alteração das condições para a participação efetiva dos cidadãos. Algumas das estações da rede de monitorização das águas superficiais deixaram de funcionar, interrompendo-se a recolha sistemática de dados e inviabilizando-se as regulares análises diacrónicas. A extinção do INAG e o fim da autonomia das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) determinou, afinal, um afastamento entre as entidades responsáveis pela gestão e planeamento – que passaram a ficar centralizadas na Agência Portuguesa de Ambiente (APA) – e as comunidades locais e regionais historicamente ligadas às bacias hidrográficas.

Contudo e apesar das expectativas, o governo resultante das eleições legislativas de novembro de 2015 não alterou esta situação. A APA manteve-se como Autoridade Nacional da Água, acumulando a tutela centralizada da gestão outrora regionalizada. O segundo ciclo de planeamento que então se iniciou manteve os constrangimentos, designadamente de financiamento, de recursos humanos, de operacionalidade e de capacidade de envolvimento dos cidadãos. A participação pública foi limitada à aprovação dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH), desvalorizando um envolvimento mais ativo e dinâmico de base local/regional que as antigas ARH possibilitavam. Não voltou a ser garantida a informação

regionalizada e acessível através de *sites* específicos, nem tão pouco a organização de eventos e sua divulgação a este nível.

Na prática, desde que o processo de ‘recentralização’ se iniciou em 2011, prevalece a distância dos diversos *stakeholders* e do cidadão comum face aos órgãos da administração pública responsáveis pela gestão da água. Tudo isto assume maior relevância quando a degradação dos recursos hídricos em Portugal parece ganhar terreno. Este processo não só contraria o objetivo central da Diretiva-Quadro da Água (i.e. a recuperação e/ou proteção da qualidade da água em toda a União Europeia) como expõe uma enorme fragilidade do sistema, sobretudo quando surgem situações de escassez de água e de vulnerabilidade climática, como aconteceu em 2017.

Este é o momento indicado para se realizar nova avaliação da transparência presente (ou não) na gestão da água, reaplicando a bateria de 80 indicadores do INTRAG. O nosso objetivo é avaliar, a partir da informação disponível nos sites das instituições públicas responsáveis pela gestão e planeamento da água, a acessibilidade dessa informação e a transparência na gestão por bacia ou região hidrográfica. Com a divulgação de resultados da presente avaliação do INTRAG, esperamos estimular uma melhoria dos níveis de transparência e assim contribuir para uma maior capacidade de envolvimento das populações nas questões da água.

2. Atualidade do tema

Os setores da água e do saneamento têm ganho proeminência recente em resultado da eclosão de diversos episódios graves de poluição e de conflito social. A visibilidade de alguns destes episódios (e.g., descargas no Rio Tejo entre Vila Velha de Ródão e Abrantes) (Público, 15.02.2018) levou organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) e populações a manifestar a sua insatisfação contra sucessivas descargas poluentes no meio hídrico e contra a passividade da administração pública face à crescente degradação de rios e aquíferos nacionais. Em 2014, a primeira edição do INTRAG dava conta do efeito da mudança de ciclo político nas políticas da água, traduzindo-se no desmantelamento das instituições regionais de gestão e planeamento dos recursos hídricos. Em consequência disso registou-se: *i)* uma acentuada diminuição da informação disponível, em particular ao nível regional; e *ii)* uma diminuição das condições para a participação efetiva dos cidadãos. Ainda decorrendo deste processo, algumas das estações da rede de monitorização da qualidade das águas superficiais deixaram de funcionar, interrompendo-se séries de recolha de dados com décadas de histórico acumulado. Por outro lado, em 2014 o SNIRH (Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos) interrompeu a divulgação de informação para o público sobre a qualidade das águas superficiais, sendo 2013 o último ano com informação disponível nesta plataforma sobre o assunto. Na avaliação das águas europeias realizada pela Agência Europeia do Ambiente em 2018, desconhece-se o estado químico de cerca de 70% das águas superficiais portuguesas (European Environment Agency, 2018: 42).

Em novembro de 2015, com a tomada de posse do governo liderado pelo socialista António Costa, criaram-se grandes expectativas para a retoma do modelo regionalizado das ARH que, no entanto, foram goradas. O ministro do Ambiente, João Pedro Matos Fernandes, interveio na reorganização de alguns serviços de água e saneamento, mas manteve a centralização na

APA que, enquanto Autoridade Nacional da Água, continuou a acumular funções regionais. O segundo ciclo de planeamento, que culminou com a aprovação dos novos Planos de Gestão de Regiões Hidrográfica em setembro de 2016, sofreu constrangimentos de várias ordens, resultantes da redução do investimento público em contexto de crise económica (Thiel, 2015: 180) e das políticas públicas adotadas. Ambos os fatores tiveram impacto negativo tanto nos recursos financeiros e humanos disponíveis como na capacidade operacional efetiva, o que se traduziu em escassez de produção e disponibilização de informação e no fraco esforço de envolvimento das comunidades locais. Em consequência, alargou-se o fosso entre a administração e a população, limitando a participação pública ao cumprimento de requisitos mínimos impostos pela Diretiva-Quadro da Água. Na prática, desvalorizou-se um envolvimento ativo e dinâmico de base local/regional em todo o ciclo da gestão e planeamento dos recursos hídricos e perdeu-se a oportunidade de mobilizar para a causa hídrica os seus principais interessados: os cidadãos (Ferreira, 2018). A este respeito, note-se a reativação tardia dos Conselhos de Região Hidrográfica em 2015 (Portaria n.º 37/2015) e o vazio deixado pela sua inatividade.

Nesta linha, focando a nossa análise dos sites mencionados, não foi retomada a produção de informação regionalizada e acessível, outrora disponível através de *sites* específicos, nem tampouco a organização de eventos e sua divulgação entre populações e partes interessadas. Em suma, aumentou a distância e a consequente desconfiança entre administração e cidadãos que, na sociedade portuguesa, são já relativamente elevados comparativamente com os valores médios europeus (Guerra, Schmidt e Valente, 2017). Por outro lado, assistiu-se ao enfraquecimento dos alicerces financeiros do sistema de gestão dos recursos hídricos, minando a sua eficácia e a sua sustentabilidade. O processo de extinção do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos (FPRH) e a criação de um novo Fundo Ambiental em 2016 (Decreto-Lei n.º 42-A/2016), retira não só recursos financeiros para a proteção dos recursos hídricos, como também exigências de transparência que a Lei 82-D/2014 (Art.º 19º) imputava ao FPRH¹. A pretexto da crise financeira e das políticas de austeridade que se lhe seguiram, tomaram-se decisões de cariz imediatista que não respondem às necessidades de médio/longo prazo.

Sérios bloqueios a uma implementação consequente e transparente da política da água foram já identificados noutras publicações (Schmidt, 2008; Ferreira, 2016), sendo os mais notórios a centralização do poder decisório e a consequente incapacidade do governo central para partilhar esse poder com as comunidades, e a crónica descontinuidade de políticas ambientais associada à alternância dos ciclos eleitorais. Estes obstáculos tornam a administração pública mais permeável a interesses económicos, principalmente quando está em causa a concretização da Diretiva-Quadro da Água e a aplicação dos princípios do 'poluidor-pagador' e do 'utilizador-pagador' (Schmidt, 2016). Não se tratando de problemas novos, eles ganham maior visibilidade com as disputas resultantes do agravamento da escassez de água e da consequente redução dos caudais.

¹ No Art.19º desta lei (Lei 82 D/2014 sobre o regime económico e financeiro dos recursos hídricos), terceiro parágrafo, lê-se: "O diretor do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos publica no sítio na Internet da APA, I. P., até ao dia 31 de março de cada ano, um relatório de onde conste a descrição das receitas obtidas e respetiva aplicação, bem como a identificação e descrição das atividades promovidas e financiadas pelo Fundo no ano anterior e respetivos critérios de seleção". O diretor do novo Fundo Ambiental (FA) não tem qualquer obrigação análoga segundo o decreto-lei 42A/2016 que extingue o FPRH e cria o FA.

Em 2017 tivemos problemas de escassez de água em várias regiões do país e registou-se uma profusão de situações de poluição, surgindo novos heróis na defesa dos rios em Portugal. Aos episódios de poluição em rios como o Tejo e o Nabão juntaram-se outros casos crónicos de insucesso na concretização das políticas públicas, como acontece na bacia do rio Lis (Ferreira, 2016; O Observador, 14/2/2018) e de muitos aquíferos em zonas de agricultura e agropecuária mais intensivas (Associação Zero, 2017). Estas situações demonstram que apesar do investimento, dos recursos humanos altamente qualificados e da qualidade das próprias políticas públicas, persistem no país problemas graves de poluição que se julgaria estarem ultrapassados aquando da aprovação da Lei da Água (2005) e da posterior constituição das ARH (2008) (Henriques, 2018).

3. Metodologia

Aplicado também em Espanha e no Brasil e adaptado ao contexto português por investigadores do OBSERVA - Observatório de Ambiente, Sociedade e Território (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), o INTRAG - Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG PT 2018) vê agora aplicada a sua segunda edição em Portugal. Esta segunda avaliação surge num momento particularmente sensível em matéria de recursos hídricos. Entre os temas em debate em Portugal estão as situações recorrentes de poluição hídrica (destacando-se a atenção mediática e pública sobre os episódios de poluição extrema que afetaram o rio Tejo); a escassez devida à seca prolongada de 2017; a ameaça das alterações climáticas; a relação com Espanha onde nascem os nossos rios internacionais; e a preparação de um novo ciclo de planeamento. Assim se justifica um novo esforço de avaliação dos mecanismos de transparência na gestão hídrica, bem como a hipótese de divulgar os seus resultados a decisores, responsáveis do sector, peritos e cidadãos em geral.

O INTRAG PT 2018 retoma a recolha de dados sobre informação disponível nas instituições públicas responsáveis pela gestão e planeamento da água, procurando avaliar a quantidade e qualidade da informação disponível e, através da divulgação de resultados, estimular a melhoria de desempenhos institucionais. O objeto central da análise é a acessibilidade e a transparência da informação, numa abordagem que não dispensa os pressupostos de gestão por bacia ou região hidrográfica. O INTRAG avalia a informação disponibilizada online diretamente pelos organismos públicos que gerem o sector, nomeadamente os sítios da Agência Portuguesa de Ambiente (APA), do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), do Sistema Nacional de Informação de Ambiente (SNIAmb), do Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb), do extinto Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR), da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), do Conselho Nacional da Água (CNA) e da BASE: Contratos Públicos Online².

Em termos de procedimentos estatísticos, após a recolha de dados, procedeu-se ao cálculo do índice segundo a equação $INTRAG_i = 100 \times n_i / n_T$, em que “ n_T ” é o número total de

²Por se tratar de uma versão preliminar a proposta não apresenta, nesta data, a recolha e análise de informação referente a estas duas regiões autónomas.

indicadores considerados (80) e “ni” é a quantidade de indicadores cuja informação (total ou parcial) foi encontrada no(s) respectivo(s) sítio(s)-web.

Tal como na edição anterior, o INTRAG PT 2018 é composto por 80 indicadores que estão organizados em 6 dimensões e 12 subdimensões. Procura-se, deste modo, uma abordagem pluridimensional e abrangente que engloba uma panóplia de temáticas em matérias que vão desde informação sobre os organismos de gestão dos recursos hídricos até à transparência nos contratos e licitações (Tabela 1). Procurou-se abranger as várias dimensões e subdimensões da transparência na gestão da água, para que nenhuma área fundamental ficasse de fora da avaliação. A lista completa dos indicadores encontra-se no Anexo I.

Tabela 1. Dimensões, subdimensões e número de indicadores do INTRAG PT

DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	Nº de indicadores
A. Informação sobre os organismos de gestão	A.1. Informação Institucional Básica	5
	A.2. Legislação e Regulamentação dos Organismos	1
B. Relações com o público e as partes interessadas	B.1. Informação e atendimento ao público	11
	B.2. Participação Pública	3
C. Transparência nos processos de planeamento	C.1. Transparência nos processos de planeamento	16
D. Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água	D.1. Gestão de Recursos	14
	D.2. Informação Sobre os Usos da Água	3
	D.3. Cumprimento da Legislação Existente	5
E. Transparência económica e financeira	E.1. Informação Contabilística e Orçamental	4
	E.2. Transparência das Receitas e Despesas	4
F. Transparência nos contratos e licitações	F.1. Procedimento de Contratação de Serviços	4
	F.2. Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros	8
	F.3. Acompanhamento e Controle da Execução das Obras	2

Fonte: Schmidt et al., 2014

Por outro lado, porque nem sempre nos deparámos com situações a “preto e branco”, especificamente para o caso português, foi criada uma escala de avaliação que inclui uma panóplia de situações intermédias: 0,00 para quando não se verificava nenhuma das condições consideradas relevantes para a avaliação do indicador; 0,25 para quando se verificava menos de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em três ou mais anos; 0,50 para quando se verificava cerca de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em, pelo menos, dois anos; 0,75 para quando se verificava mais de metade da informação requerida pelo indicador, mas, ainda assim, não estava completa e/ou se encontrava desatualizada até um ano; e finalmente 1 quando a informação disponibilizada cumpria todos os requisitos pressupostos no indicador. Foi assim garantida uma capacidade acrescida de dar conta de situações que, não cumprindo todos os requisitos, mostravam já uma tendência de evolução positiva. A obtenção da pontuação máxima possível – 80 pontos (1 ponto por cada um dos 80 indicadores) – é equivalente a um índice de 100%. Nos resultados optou-se por referenciar apenas as percentagens finais.

4. Resultados do INTRAG PT 2018

Aplicados os 80 indicadores na matriz de análise, os resultados provisórios do INTRAG PT 2018 revelam uma situação preocupante quanto à transparência na gestão da água em Portugal. Em primeiro lugar, refira-se que, sem o regresso das Administrações de Região Hidrográfica, a diferenciação regional se tornou praticamente impossível. Os dados disponíveis são de origem central e é nessa perspetiva que caracterizam as regiões hidrográficas. Tanto mais que se trata, basicamente, de avaliar e caracterizar as ARH, atualmente centralizadas na APA, do ponto de vista da governança e da disponibilização de informação. Assim, nenhuma das regiões de Portugal Continental se diferencia das restantes e apenas a análise dos Planos de Região Hidrográfica mostra um ou outro elemento diferenciador.

De acordo com a Tabela 2 verificamos que a dimensão onde o índice alcança melhores pontuações é no que respeita à “Informação sobre os organismos de gestão” (67%). Trata-se de informação institucional de cada uma das instituições avaliadas (61%), ou sobre a legislação que regulamenta o seu funcionamento (100%). Não se tratando de informação complexa, surpreende que, ainda assim, não se alcance o pleno. Ainda acima dos 50% encontramos a “Transparência nos processos de planeamento” com 61% e as “Relações com o público e as partes interessadas” (52%), onde a “Participação Pública” atinge uma das melhores marcas (67%). Este desinvestimento na informação e comunicação aos cidadãos repercute-se, aliás, nas restantes dimensões. Com efeito, a “Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água” não ultrapassa os 14%; a “Transparência económica e financeira” cifra-se em 13% e a “Transparência nos contratos e licitações” os 18%.

Tabela 2. Resultados nas dimensões, subdimensões – INTRAG PT 2018

Dimensões e subdimensões	Portugal continental
INTRAG PT 2018 – Total	34%
A - Informação sobre os organismos de gestão	67%
<i>Informação Institucional Básica</i>	61%
<i>Legislação e Regulamentação dos Organismos</i>	100%
B - Relações com o público e as partes interessadas	52%
<i>Informação e atendimento ao público</i>	48%
<i>Participação Pública</i>	67%
C - Transparência nos processos de planeamento	61%
D - Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água	14%
<i>Gestão de Recursos</i>	18%
<i>Informação Sobre os Usos da Água</i>	8%
<i>Cumprimento da Legislação Existente</i>	5%
E - Transparência económica e financeira	13%
<i>Informação Contabilística e Orçamental</i>	25%
<i>Transparência das Receitas e Despesas</i>	0%
F - Transparência nos contratos e licitações	18%
<i>Procedimento de Contratação de Serviços</i>	63%
<i>Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros</i>	0%
<i>Acompanhamento e Controle da Execução das Obras</i>	0%

0% = Nenhuma informação prevista disponível; 100% = Toda a informação prevista disponível

Fonte: elaboração própria

Feita uma avaliação global, no entanto, o resultado pouco difere do valor registado em 2014, representando apenas uma taxa de crescimento de 2% para o conjunto dos indicadores, confirmando que, nestes quatro anos, não se caminhou decisivamente no sentido da transparência. Como se constata na Tabela 2, a modesta subida no valor total do índice é impulsionada primordialmente pelo crescimento na “Transparência nos contratos e licitações” (9%) e nas “Transferências Económicas e Financeiras” (7%). Tratar-se-á, muito provavelmente, de ajustamentos obrigatórios, decorrentes de mudanças na lei e na regulamentação sobre a despesa pública. O acréscimo mais significativo, dadas as diferenças de volume e o ponto de partida, acontece, no entanto, na área A - informação sobre os organismos de gestão (um aumento de 23%). Como vimos anteriormente, a melhoria refere-se muito particularmente à “informação disponibilizada sobre as responsabilidades e funções dos organismos de gestão”, o que constitui um passo importante, mas relativamente simples. Em contrapartida, registam-se evoluções negativas, embora pouco significativas, como é o caso da “Transparência na Gestão de Recursos Hídricos”, com um decréscimo de 4 pontos percentuais. Segue-se a “Transparência nos Processos de Planeamento” e as “Relações com o público e as partes interessadas” que mostram uma tendência que poderíamos considerar de manutenção, com uma descida residual de 2%.

Tabela 3. Evolução de resultados entre 2014 e 2018

Área	Portugal Continental		
	2014	2018	
INTRAG Portugal – Total	32%	34%	↗2%
A – Informação sobre os Organismos de Gestão	44%	67%	↗23%
B – Relações com o Público e Partes Interessadas	54%	52%	↘2%
C – Transparência nos Processos de Planeamento	63%	61%	↘2%
D – Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos	18%	14%	↘4%
E – Transparência Económica e Financeira	6%	13%	↗7%
F - Transparência nos contratos e licitações	9%	18%	↗9%

Podemos, assim, concluir que globalmente o INTRAG PT 2018 não mostrou praticamente divergência relativamente a 2014, ainda que, quanto analisados os resultados com maior detalhe, se verifiquem diferenças internas que ora apontam para uma melhoria (transparência nos contratos, económica e financeira e informação sobre os organismos de gestão), ora revelam um decréscimo, embora muito ténue (sobretudo transparência na gestão dos recursos hídricos, nos processos de planeamento e relação com o público). Com efeito, muito se tem dito sobre o efeito da crise económico-financeira neste processo, cuja

face visível foi, como assinalámos anteriormente, a centralização administrativa na APA e suas consequências na (in)capacidade de monitorização e produção de dados. A centralização e a escassez de recursos financeiros tiveram um efeito multiplicador sobre os PGRH 2016-2021, particularmente em questões como o calendário, os procedimentos, a visão geral sobre os recursos hídricos e o entendimento sobre os processos de governança.

Apesar de se tratar de uma diretiva europeia e, em parte, por falta de maior envolvimento da própria União Europeia, avançou-se para um novo ciclo de planeamento, sem se avaliar o anterior. As instituições públicas assumiram antes de mais e, muitas vezes de forma contraproducente, o calendário estabelecido ao qual deram prioridade absoluta. Evitando o risco de ser sancionado por incumprimento, o Estado português avançou a todo o custo, sem garantir que o mais importante (i.e., a proteção dos recursos e a mobilização das populações) fosse efetivamente cumprido. O que se levou a sério foi, antes de mais, o cumprimento do “caderno de encargos” que objetivamente não garantiu o cumprimento dos imperativos da sustentabilidade hídrica. Por outro lado, importa ainda referir que a pressão do calendário comum europeu se fez sentir numa altura em que os meios financeiros escasseavam para proceder ao lançamento de concursos públicos. Por conseguinte, a APA viu-se confrontada com a necessidade de avançar com a elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) com recurso aos seus próprios serviços, ou com a colaboração de outros serviços da administração pública. Um desafio aparentemente ganho, cuja experiência e continuidade será importante avaliar nos próximos ciclos. Em particular, importa refletir com os serviços responsáveis sobre a inexistência de rotinas de execução, auscultação e integração de posições fora da sua esfera interna (i.e., populações e comunidades)..

Afinal, como pudemos constatar já em 2014, os contributos das comunidades, das associações da sociedade civil, de representantes da comunidade científica e de outros especialistas, nem sempre foram devidamente acautelados, ainda que sejam absolutamente decisivos para o desenrolar do processo de gestão e monitorização dos recursos hídricos. Foi também largamente ignorado o uso de metodologias de envolvimento e participação. Na prática, quer a promoção de debates, quer a integração de pareceres externos e independentes, foram cerceadas pela inabilidade e/ou fechamento da administração (De Stefano *et al.*, 2016). Mais do que o recurso a serviços internos que podem ajudar a racionalizar custos, o problema residiu essencialmente na incapacidade de compatibilizar a governança da água com procedimentos de transparência e de abertura à comunidade.

Em suma, uma confluência de fatores (centralização, opacidade administrativa enraizada e escassez de meios) deixou pouco espaço para uma participação mais alargada da sociedade civil e para um debate de maior profundidade que só poderia ter beneficiado o processo de decisão. A médio prazo, corre-se, portanto, o risco de continuar a tendência já delineada na primeira aplicação do INTRAG: o afastamento dos cidadãos e da sociedade civil da governança dos recursos hídricos, situando a elaboração dos planos apenas ao nível procedimental, sem considerar devidamente o valor ambiental, económico e social da água, e o envolvimento dos principais interessados – os seus utilizadores e beneficiários – o que permitiria garantir melhor o sucesso das medidas e políticas desenhadas.

5. Notas conclusivas

Os resultados que apresentamos de forma preliminar mostram que, apesar da mudança de ciclo político ocorrido em 2015, vulgarmente associado à retoma económica, não se registaram alterações dignas de nota na transparência da gestão da água em Portugal. As melhorias ocorridas dizem respeito sobretudo a três áreas – a transparência económica e financeira, a transparência nos contratos e licitações e a informação sobre os organismos de gestão – que partem de patamares baixos mas que, apesar das melhorias assinaladas, estão ainda longe de uma situação satisfatória. A outro nível, verificam-se também evoluções negativas, tais como as alterações legislativas decorrentes da extinção do Fundo de Proteção de Recursos Hídricos fundido no Fundo Ambiental criado em 2016, que vieram retirar transparência na execução orçamental e no uso das receitas oriundas das taxas de recursos hídricos.

A expectativa que havia relativamente ao retomar das ARH e da gestão de proximidade não se concretizou com o novo ciclo governamental, mantendo a Agência Portuguesa do Ambiente a tutela concentrada da gestão regionalizada, a organização da gestão e divulgação de informação, assim como os processos participativos e o lançamento de concursos. Preocupa, neste contexto, uma certa estagnação no que diz respeito à transparência na gestão dos recursos hídricos, nos processos de planeamento, bem como no campo das relações com o público e partes interessadas. Assim, e apesar das expectativas criadas, os resultados do INTRAG PT 2018 indicam, em termos gerais, que não se verifica uma evolução positiva desejável, mantendo-se nomeadamente a supressão e/ou desatualização de serviços ou plataformas web (exemplo do Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais - INSAAR), a diminuição da informação disponibilizada e atualizada sobre o estado das massas de água (exemplo do SNIRH - Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos), e um menor esforço de envolvimento das comunidades e do público em geral.

Em suma, os resultados mostram uma gestão de continuidade quando se exigiria uma nova visão sobre a água e a sua governança, capaz de dar resposta ao aumento das ameaças e à necessidade de um progressivo envolvimento das comunidades. Não se evoluiu para uma forma de governança mais transparente e inclusiva, que garanta um combate eficaz à degradação hídrica, sustentada por medidas de mobilização e participação dos cidadãos e das comunidades, capazes de contrariar a cada vez mais desigual distribuição geográfica e social da água e seus benefícios.

6. Bibliografia

Associação ZERO – Sistema Terrestre Sustentável (2017): *Poluição generalizada nos aquíferos mostra insustentabilidade da produção agrícola e pecuária*. 1 de setembro de 2017. Disponível a 1 de Junho de 2018 em <https://zero.org/poluicao-generalizada-nos-aquiferos-mostra-insustentabilidade-da-producao-agricola-e-pecuaria/>

Decreto-Lei n.º 42-A/2016, *Diário da República*, N.º 155/2016. Série I de 12-08-2016. Disponível a 10 de Junho de 2018 em <https://dre.pt/home/-/dre/75150234/details/maximized?serie=I&day=2016-08-12&date=2016-08-01>

De Stefano, L., Empinotti, V., Schmidt, L., Jacobi, P. R., Ferreira, J. G. e J. Guerra (2016): “Measuring Information Transparency in the Water Sector: What Story Do Indicators Tell?” *International Journal of Water Governance*, 4, pp. 1-22.

European Environment Agency (2018): *European waters: Assessment of status and pressures 2018*. EEA Report No 7/2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ferreira, J. G. (2016): *Saneamento básico. Fatores sociais no insucesso da despoluição da bacia do rio Lis*. Saarbrücken: Novas Edições Académicas.

Ferreira, J. G., Schmidt, L. e J. Guerra (2015): “Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal (Intrag)”. In: *Livro de Atas do 1.º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*.

Guerra, J., Schmidt, L., Valente, S. (2017): Dilemmas of sustainability in turbulent times - the Portuguese case in context. In Telesiene, A., Gross, M. (Orgs.) *Environmental Behaviour and Attitudes in Europe in a Historical and Cross-Cultural Comparative Perspective*. London: Routledge, pp. 221-242.

Henriques, A. G. (2018): “Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a Convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de água, a propósito do incidente de poluição do rio Tejo de janeiro de 2018”. *Revista Recursos Hídricos*, Vol. 39, Nº 1, pp. 9-17.

Lei n.º 82-D/2014, *Diário da República*, N.º 252/2014, Série I de 31-12-2014, Disponível a 10 de Junho de 2018 em https://dre.pt/home/-/dre/66022084/details/maximized?p_auth=Hg07h3xg

O Observador. 14/2/2018. POLUIÇÃO. *Governo impõe solução pública para tratar descargas de suiniculturas no rio Lis*. <https://observador.pt/2018/02/14/governo-impoe-solucao-publica-para-tratar-descargas-de-suiniculturas-no-rio-lis/>

Portaria n.º 37/2015, *Diário da República* (DR) n.º 33/2015, Série I de 2015-02-17, Disponível a 6 de Julho de 2018 em <https://dre.pt/home/-/dre/66536425/details/maximized?serie=I&drelid=66536423>

Público, 15 de fevereiro de 2018. *Detetados 115 crimes de poluição no Tejo em 2017*. <https://www.publico.pt/2018/02/15/sociedade/noticia/levantados-115-autos-de-noticia-por-poluicao-no-tejo-em-2017-1803285>

Schmidt, L. (2008): “Ambiente e Políticas Ambientais: escalas e desajustes”, in Villaverde Cabral, Manuel, Wall, Karin, Aboim, Sofia e Silva, Filipe Carreira da (Orgs.) *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, pp. 285-314.

Schmidt, L. (2016): *Portugal, Ambientes de Mudança: erros, mentiras e conquistas*. Lisboa: Temas e Debates.

Schmidt, L., Ferreira, J. G., Guerra, J. e D. Travassos (2014): *INTRAG - Portugal. Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal*. Lisboa: OBSERVA/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH): Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível a 1 de junho de 2018 em <https://snirh.apambiente.pt/>

Thiel, A. (2015): "Constitutional state structure and scalar re-organization of natural resource governance: the transformation of polycentric water governance in Spain, Portugal and Germany." *Land use policy* 45 pp. 176-188.